

# Perspectivas de reforma de los grandes Organismos Económicos Multilaterales

Ignacio García Bercero  
Consejero, Delegación  
de la Comisión Europea  
ante las Naciones Unidas

\* Las opiniones vertidas en este artículo, incluidas las sugerencias de reforma de organismos multilaterales, corresponden a su autor y no deben por tanto atribuirse a la Comisión Europea.

La celebración del 50 aniversario de la Conferencia de Bretton Woods y del establecimiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), así como la entrada en vigor del acuerdo que establece la nueva Organización Mundial del Comercio (OMC), han contribuido a suscitar un interés renovado por el funcionamiento de los grandes organismos económicos multilaterales. Diversos estudios publicados en los últimos dos años han realizado un balance sobre el estado del sistema multilateral en el campo económico y social y presentado distintas propuestas de reforma institucional<sup>1</sup>. En julio de 1994 el Grupo de los Siete países más industrializados del mundo (G-7) decidió, en la Cumbre de Nápoles, iniciar un proceso de revisión de las distintas instituciones multilaterales para asegurar que éstas puedan hacer frente eficazmente a los nuevos desafíos que se plantean en el albor del siglo XXI. Las conclusiones de la Cumbre de Halifax, celebrada en junio de 1995, presentan una serie de propuestas iniciales para alcanzar dicho objetivo. Distintos procesos de reforma se han iniciado tanto en el marco de las instituciones de Bretton Woods como en las Naciones Unidas propiamente dichas. El presente artículo abordará principalmente las cuestiones relativas al funcionamiento de los subsistemas de cooperación en materia comercial, monetaria y de desarrollo. Ello no significa, en modo alguno, que pretendamos disminuir la importancia de la cooperación en otros terrenos conexos, en particular las políticas medioambientales y sociales. Por el contrario, una de las conclusiones que se avanzan aquí es la necesidad de reforzar la cooperación internacional en dichas materias. Por razones de espacio, el análisis sobre temas medioambientales o sociales se limitará a una breve consideración sobre sus interacciones con otras políticas de carácter más propiamente económico.

## Justificación y condicionamientos de la reforma de los organismos económicos multilaterales

El aumento espectacular de la interdependencia entre las economías nacionales es, sin duda, el factor principal que justifica la necesidad de adaptación y reforma de las instituciones que permiten la gestión del sistema económico multilateral. El término "mundialización" describe un proceso de internacionalización creciente de los mercados de bienes, servicios y flujos financieros. La expansión de las fuerzas del mercado ha sido en parte consecuencia de políticas de liberalización adoptadas autónomamente o en el marco de las actuales instituciones multilaterales. Sin embargo, y de forma paradójica, no se ha producido un proceso paralelo de

fortalecimiento de los mecanismos intergubernamentales para la gestión del sistema. Avances importantes en la cooperación internacional en ciertos componentes del sistema -cuyo ejemplo más claro es el establecimiento de la OMC- coexisten con el recurso a soluciones “ad hoc” para hacer frente a los problemas que nacen en otras áreas, o incluso, con el cuestionamiento por ciertos sectores sociales de los fundamentos de la cooperación internacional -como ocurre, en buena medida, con las políticas monetarias y de desarrollo. Esta constatación no pretende, en modo alguno, cuestionar el progreso histórico que representa la expansión global de los mercados. Por el contrario, dicha expansión es el mayor tributo que puede hacerse al sistema de cooperación multilateral que surgió al final de la Segunda Guerra Mundial. Al mismo tiempo, la experiencia de las dos últimas décadas ilustra ampliamente la necesidad de una reglamentación internacional adecuada que permita corregir fallos de un sistema regido exclusivamente por las fuerzas del mercado. De hecho sólo la cooperación internacional

ha permitido abordar, con mayor o menor éxito, problemas sistémicos

*“Al contrario de lo que a veces se argumenta, las políticas nacionales siguen teniendo una importancia decisiva”*

como las fluctuaciones excesivas de tipos de cambio, el aumento de las presiones proteccionistas ligadas a los desequilibrios comerciales, la crisis de la deuda o la marginación creciente de los países menos avanzados. Junto con la necesidad de hacer frente a crisis sistémicas, una mayor reglamentación

internacional se justifica igualmente por la tendencia a una pérdida relativa de eficacia en las políticas económicas exclusivamente nacionales. Contrariamente a lo que a veces se argumenta, las políticas nacionales continúan teniendo una importancia decisiva, ya que determinan la capacidad de un país de obtener los beneficios y limitar los riesgos que resultan del proceso de mundialización. Ahora bien, la creciente interdependencia económica implica la necesidad de una mayor cooperación entre países tanto para aumentar la eficacia de las intervenciones nacionales como para evitar el riesgo de que las políticas internas tengan efectos negativos sobre terceros países. El papel de un sistema multilateral de reglas e instituciones es precisamente el de

favorecer soluciones cooperativas en base a una delimitación de las responsabilidades de cada actor y de la actuación de mecanismos que permiten reconciliar intereses y resolver disputas. Si bien los cambios en el contexto económico mundial justifican un esfuerzo por adaptar las instituciones internacionales a las nuevas realidades, los resultados, hasta ahora limitados, de dicho ejercicio ilustran los condicionamientos políticos de toda operación de reforma. El final de la Guerra Fría ha tenido un impacto ambiguo sobre el funcionamiento de las instituciones multilaterales. Por un lado, el fin del conflicto ideológico entre sistemas y el consenso creciente en torno a los principios de una economía de mercado crea condiciones propicias para una reforma institucional sobre bases universales. Por otro, la reconciliación de intereses económicos se ve dificultada por la debilitación de ciertas solidaridades políticas y el auge de tendencias nacionalistas o aislacionistas. Dichas tendencias se ven además alimentadas por el impacto mismo del proceso de mundialización, en la medida en que éste se percibe como cuestionamiento de la autonomía y de los valores nacionales. El resultado es, en ocasiones, un reforzamiento de tendencias ultraliberales o proteccionistas, cuyo único punto de entendimiento común es la desconfianza y oposición hacia las instituciones multilaterales.

Más allá del condicionamiento político, todo esfuerzo de reforma deberá tener en cuenta los cambios radicales en las relaciones de poder económico acaecidos en los últimos 50 años. La capacidad de Estados Unidos para actuar en materia económica como poder hegemónico, factor decisivo en la configuración y gestión inicial del sistema de Bretton Woods, ha desaparecido. En el mundo industrializado cabe hablar de un sistema tripolar, cuyo funcionamiento eficaz exige la reconciliación de intereses entre sus tres grandes actores: Estados Unidos, la Unión Europea (UE) y Japón. Ello implica, por un lado, mayores apertura y simetría pero, por otro, mayor dificultad de negociación y gestión. Las perspectivas de reforma institucional dependerán, en gran medida, de la capacidad de Estados Unidos de mantener su compromiso con el sistema multilateral, de un papel más activo de Japón y de la cohesión y capacidad de iniciativa de la Unión Europea. El otro gran cambio es el peso económico crecien-



te de un número importante de países en vías de desarrollo (PVD). La realidad fundamental, más allá de la retórica que a menudo caracteriza la diplomacia Norte-Sur, es la diferenciación de situaciones e intereses del mundo en desarrollo. A un extremo se encuentran países con altas tasas de crecimiento económico y que obtienen grandes beneficios de la expansión del comercio internacional y de los flujos privados de capital e inversión. Dichos países, especialmente vulnerables a posibles crisis sistémicas, tienen por tanto un interés primordial en el reforzamiento de los distintos componentes del sistema multilateral, lo que debería suponer una mayor implicación y corresponsabilidad por su parte en la gestión del mismo. Al otro extremo se encuentran países menos avanzados y cuya marginación de la economía mundial se ha visto acentuada, lo que conlleva en ciertos casos una crisis social extrema, e incluso, una ruptura de los mecanismos estatales. Será necesario, por tanto, velar por que los intereses de los países menos avanzados no se vean arrinconados en todo proceso de reforma institucional. Las nuevas realidades económicas, junto con los condicionantes políticos y la pluralidad de actores, son los principales determinantes de la evolución del sistema económico multilateral. Si bien existe algún consenso sobre la necesidad de una reforma evolutiva, las dificultades empiezan a plantearse a partir del momento en que se discuten los distintos componentes de la misma. Aun a costa de una cierta simplificación, cabe distinguir entre dos posibles modelos evolutivos de las actuales instituciones multilaterales. Un primer modelo, de lógica estrictamente liberal, parte del supuesto de que el objetivo fundamental del sistema multilateral es limitar aquellas intervenciones gubernamentales que constituyen un obstáculo a la libre circulación de bienes y capitales. Desde esta perspectiva no se favorece el reforzamiento de la coordinación de políticas macroeconómicas o de la política de cooperación al desarrollo, ya que se considera que los mecanismos de mercado pueden asegurar eficazmente la disciplina y consistencia de las políticas macroeconómicas nacionales y promover el flujo de recursos hacia aquellos países en desarrollo que sigan políticas económicas correctas. Un segundo modelo evolutivo parte igualmente del recono-

cimiento de las ventajas del proceso de mundialización y de la necesidad de continuar promoviendo la liberalización comercial sobre bases multilaterales. Al mismo tiempo, sin embargo, reconoce que la integración de los mercados financieros conlleva igualmente riesgos de fallos sistémicos que deberían evitarse y corregirse a través de un reforzamiento del papel de las instituciones multilaterales con competencia en materia de políticas macroeconómicas, en particular del Fondo Monetario Internacional (FMI). Este modelo también considera necesario dar una nueva finalidad y vigor a la política de cooperación al desarrollo, cuyo objetivo prioritario sería evitar la marginación de aquellos países que no se benefician del aumento de flujos comerciales y de capital privado. Por último, se propone, junto con el reforzamiento de los pilares económicos tradicionales del sistema multilateral, una mayor y más eficaz cooperación intergubernamental en materia de políticas medioambientales y sociales. El enfoque de este artículo se sitúa esencialmente en la lógica del segundo modelo. Tal y como se argumentará posteriormente, parte de los problemas que afectan actualmente al sistema multilateral vienen dados por la persistencia de un cierto desequilibrio entre la eficacia de los distintos componentes del mismo. El establecimiento de la OMC representa un salto cualitativo en la liberalización del comercio sobre la base de un sólido sistema institucional de reglas y disciplinas que vinculan a todos los países. Por el contrario, el régimen monetario se caracteriza por su asimetría y un debilitamiento del papel del FMI, que ha perdido su capacidad para influir sobre las políticas macroeconómicas de los países más avanzados. La política de cooperación al desarrollo atraviesa un período de cuestionamiento y crisis que se refleja en la disminución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y las crecientes dificultades de financiación de las instituciones multilaterales. Los esfuerzos por aumentar la cooperación en materia medioambiental y social (Cumbre de Río, Cumbre de Copenhague sobre el Desarrollo Social) se ven afectados por la debilidad institucional de los mecanismos de seguimiento, la ausencia de claras prioridades y el carácter fragmentario y disperso de la cooperación internacional.



### La necesidad de coherencia entre los distintos componentes del sistema multilateral

Una iniciativa particularmente ambiciosa para la reforma del sistema multilateral consistiría en la creación de un Consejo de Seguridad Económico. Dicha propuesta ha sido presentada en el Informe de la Comisión sobre la Gobernabilidad Global, sin duda el más completo de los distintos estudios sobre las instituciones multilaterales producidos en el marco de la celebración del 50 aniversario de las Naciones Unidas<sup>2</sup>. De acuerdo con el informe, se trataría de establecer, en el marco de la ONU, una nueva institución de composición restringida (23 miembros) en la que estarían representadas, sobre una base equilibrada, las principales potencias económicas y las distintas regiones. Dicho Consejo tendría un mandato amplio para considerar temas globales que afectan a la economía mundial y a la promoción del desarrollo sostenible. Si bien el Consejo no gozaría de poderes ejecutivos, sus deliberaciones deberían contribuir a proporcionar una mejor coherencia

*“En el mundo industrializado cabe hablar de un sistema tripolar, Estados Unidos, la Unión Europea y Japón”*

estratégica a la cooperación internacional en temas económicos, sociales y medioambientales. Una de sus principales funciones sería asegurar la consistencia entre los objetivos perseguidos por los distintos organismos internacionales con funciones especializadas, en particular las organizaciones de

Bretton Woods y la OMC. El Consejo no tendría, sin embargo, responsabilidad directa en el funcionamiento de dichas instituciones y su influencia se haría sentir por el peso de sus orientaciones políticas. Es indudable que uno de los objetivos prioritarios de la reforma del sistema multilateral debe ser el de asegurar la consistencia entre sus distintos componentes a fin de promover una mayor coherencia de las políticas económicas a nivel global. El proceso de mundialización de la economía ha reforzado las interacciones entre las políticas comerciales, monetarias y financieras, así como los riesgos de conflicto en caso de inconsistencias entre las mismas. La política de desarrollo sólo puede ser eficaz si sus objetivos se ven integrados en las

organizaciones con responsabilidad global sobre temas comerciales y monetarios. El concepto de desarrollo sostenible implica igualmente la integración de las políticas medioambientales y sociales en las distintas políticas e instituciones de cooperación en materia económica. Asimismo, parte de las tensiones que actualmente afectan al sistema comercial y de cooperación al desarrollo son consecuencia de la debilidad de los mecanismos de cooperación en materia social y medioambiental. Si bien existe una clara necesidad de promover una coherencia global en el funcionamiento de las instituciones especializadas, cabe preguntarse si la creación de un Consejo de Seguridad Económico es, en la situación actual, el medio más adecuado y factible de alcanzar dicho objetivo. La propuesta contenida en el informe de la Comisión sobre la Gobernabilidad Global ha sido recibida con mucho recelo por la gran mayoría de países, tanto industriales como en vías de desarrollo. En parte dichas reticencias se explican por las dificultades de llegar a un acuerdo negociado sobre la composición y funciones de dicha nueva institución, así como por la actitud de desconfianza por parte de gran número de PVD ante organismos económicos de composición restringida. De forma más general se plantea el problema fundamental de iniciar el proceso constitutivo de una nueva institución, que inevitablemente conlleva largas y difíciles negociaciones, y su necesaria articulación con el proceso de reforma evolutiva de las instituciones ya existentes. En este sentido, pueden señalarse tres objeciones de fondo al proyecto de establecer un Consejo de Seguridad Económico. En primer lugar, la experiencia ha mostrado que existe una relación directa entre la eficacia de una institución internacional y el carácter claramente delimitado de sus funciones. La gran variedad de temas que podrían ser objeto de consideración en la nueva institución entraña un alto riesgo de que las deliberaciones del Consejo se pierdan en generalidades sin apenas impacto operativo. Dicha dificultad se ve acrecentada por el hecho de que inevitablemente, y más allá de problemas de falta de voluntad política, existen diferencias objetivas entre las modalidades de cooperación en los distintos componentes del sistema multilateral. Esta dificultad ha sido reconocida por los proponentes de la nueva institución que reconocen el carácter



deliberativo de la misma y la necesidad de cooperación con las instituciones especializadas. Ahora bien, existe el riesgo de que la creación de un Consejo de Seguridad Económico genere expectativas sobre la posibilidad de una coordinación central de todos los elementos constitutivos del proceso de interdependencia, que no podrían sino verse defraudadas. El impacto de dicha reforma podría ser, paradójicamente, una mayor deslegitimación de las instituciones multilaterales. Por último, y en la medida que el objetivo perseguido se limite a la promoción de una orientación política global que favorezca una mejor coordinación entre instituciones especializadas, cabe plantearse si es necesaria la creación de una nueva institución internacional. Al fin y al cabo, la Carta de la Naciones Unidas prevé un mandato global y amplio de sus órganos principales en materia económica y social. El objetivo de promover una mayor coherencia podría alcanzarse a través de un proceso paralelo de reforzamiento de las instituciones especializadas, de potenciación del papel global de coordinación de las instituciones de las Naciones Unidas y de fortalecimiento de los vínculos institucionales entre los distintos componentes del sistema.

En el informe de la Comisión de Gobernalidad Global se propone que, con el establecimiento de un Consejo de Seguridad Económico, el actual Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) sea eliminado. Parece sin embargo más realista plantearse una reforma del ECOSOC, que le permita desempeñar plenamente las funciones que le atribuye la Carta de las Naciones Unidas. La falta de eficacia actual del ECOSOC se deriva de una serie de factores políticos y estructurales, que han afectado de forma más general al papel de las Naciones Unidas en materia económica y social. Sin duda la responsabilidad principal corresponde a los Estados miembros de las Naciones Unidas que, a pesar de su apoyo retórico a la función de coordinación del ECOSOC, han mantenido políticas autónomas, y a veces contradictorias, en las distintas agencias especializadas del sistema onusiano. La falta de coordinación se ha visto igualmente agravada por la ausencia de prioridades claras para la acción de las Naciones Unidas en materia económica y social. El clima de confrontación que caracterizó el diálogo Norte-Sur en los años setenta acentuó la tenden-

cia de los países industrializados a ignorar las posibles contribuciones de la ONU en materia de desarrollo y a privilegiar el papel de las instituciones de Bretton Woods. El nuevo realismo que caracteriza el diálogo Norte-Sur en las Naciones Unidas, así como el esfuerzo por definir prioridades para hacer frente a los desafíos globales a través de un ciclo reciente de conferencias mundiales, ha creado las condiciones propicias para el reforzamiento institucional del ECOSOC. En la Cumbre de Halifax, el G-7 incluyó entre sus objetivos de reforma la potenciación de la función de coordinación del ECOSOC, así como la necesidad de una cooperación más estrecha entre las Naciones Unidas y las organizaciones del sistema de Bretton Woods. Propuestas concretas en este sentido han sido presentadas por la UE y otros países en el marco de las discusiones suscitadas por el informe del secretario general sobre un Programa de desarrollo. Dichas propuestas plantean esencialmente el reforzamiento de tres funciones del ECOSOC. En primer lugar se trataría de atribuir al ECOSOC el seguimiento integrado de las conclusiones de las grandes conferencias mundiales de la ONU sobre temas económicos, sociales y medioambientales. En particular sería necesario establecer una práctica de diálogo entre los distintos componentes del sistema onusiano que permita responder de forma coordinada a las prioridades para la cooperación internacional fijadas en dichas conferencias. El ECOSOC podría verse asistido en esta función por el trabajo de distintos órganos subsidiarios, tales como la Comisión de Desarrollo Sostenible establecida tras la Conferencia de Río, que deberían concentrar su actividad en la articulación más precisa de prioridades y en el intercambio de experiencias sobre la ejecución nacional de los compromisos adquiridos en las distintas conferencias. En segundo lugar, como se verá más adelante, el ECOSOC debería afirmar su papel como foro para la promoción del desarrollo sobre la base de una discusión realista de las políticas de cooperación. Por último, con el objetivo de promover una mayor coherencia entre las políticas, el ECOSOC podría proporcionar un foro político para la discusión, en cooperación con las instituciones de Bretton Woods, sobre temas globales que afectan al funcionamiento del sistema multilateral en su conjunto. Dicha función podría realizarse poten-



ciando el actual segmento de Alto Nivel del ECO-SOC, que cuenta con la presencia de los dirigentes del FMI, Banco Mundial (BM) y OMC. Sería necesario, sin embargo, asegurar una selección adecuada y una buena preparación de los temas objeto de dicho diálogo a nivel político. Un paso importante en la dirección de una mayor cooperación interinstitucional sería la preparación de un informe común por la ONU y las organizaciones del sistema de Bretton Woods sobre el tema seleccionado para la discusión ministerial. Las conclusiones acordadas por los ministros deberían ser objeto de seguimiento en las instancias intergubernamentales competentes, incluidos los órganos directivos de las instituciones de Bretton Woods y de la OMC. En el marco del Programa de Desarrollo sería necesario considerar ésta y otras posibles reformas para promover una mayor cooperación entre la ONU y el sistema de Bretton Woods, tanto a nivel intergubernamental como de relaciones entre las secretarías y cooperación sobre el terreno. El éxito de este ejercicio dependerá de la capacidad de descartar los bagajes ideológicos del pasado y los intentos por

afirmar el papel preponderante de una institución sobre las otras.

*“La política de desarrollo sólo puede ser eficaz si sus objetivos se integran en organismos con responsabilidad global”*

La cooperación interinstitucional debería fundarse en un reconocimiento de las competencias específicas de cada institución, así como de la necesidad de que los distintos componentes del sistema actúen de forma concertada.

#### **Perspectivas de reforma en el sistema comercial, monetario y de desarrollo**

Las instituciones de Bretton Woods -FMI, BM y, en sentido amplio, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT)- han constituido el principal legado del esfuerzo constitucional por establecer un sistema multilateral económico al final de la Segunda Guerra Mundial. Dichas instituciones fueron concebidas como agencias especializadas de las Naciones Unidas, aun cuando se les dotó de un amplio grado de autonomía en relación con los órganos principales de la ONU (3). Desde el punto de vista de los arquitectos del sistema, si bien cada

institución dispondría de un mandato específico, todas ellas habrían de basarse en principios comunes con el objetivo de promover el pleno empleo, la estabilidad monetaria y la liberalización del comercio internacional sobre una base no discriminatoria. Las transformaciones económicas y políticas ocurridas en el curso de los últimos 50 años han afectado de forma profunda al funcionamiento de cada una de estas instituciones, cuyos mandatos se han visto significativamente modificados. A la hora de analizar las perspectivas de reforma en cada una, es sin embargo importante mantener un enfoque global, que permita reconocer la interrelación entre los tres grandes pilares del sistema económico multilateral. Sólo de esta forma será posible corregir los desequilibrios que actualmente caracterizan la cooperación en los distintos subsistemas.

#### **Nuevas fronteras de la política comercial: el papel de la OMC**

La Ronda Uruguay es uno de los pocos ejemplos de negociación internacional en el que los resultados alcanzados han superado, por su nivel de ambición, los objetivos inicialmente acordados. La decisión de establecer una nueva institución internacional sólo se planteó en una fase avanzada de la negociación, como mecanismo para asegurar un marco institucional único para los distintos acuerdos negociados, que ampliaban en buena medida las competencias iniciales del GATT, y para garantizar la gestión eficaz de un procedimiento cuasi-jurisdiccional de resolución de disputas. En consecuencia, el sistema comercial, que por avatares históricos carecía de una base institucional sólida, constituye actualmente la piedra angular del sistema económico multilateral. El plazo transcurrido desde la celebración de la conferencia ministerial de Marrakech es sin duda demasiado breve para evaluar el funcionamiento del nuevo régimen comercial. La ejecución nacional de los acuerdos de la Ronda Uruguay ha procedido de forma globalmente satisfactoria y sin duda ha contribuido al aumento considerable de las tasas de crecimiento del comercio internacional. Al mismo tiempo, sería iluso pretender que la entrada en vigor de la OMC haga desaparecer las tensiones comerciales. A título de ejemplo, citemos el papel limitado desempeñado por la OMC en la



resolución del conflicto sobre el comercio de automóviles que enfrentó a Estados Unidos y a Japón o la no participación del primero en el acuerdo para la liberalización del comercio de servicios financieros. Otra preocupación nace de la tendencia creciente a negociar acuerdos de librecomercio a nivel regional, que pueda traducirse, si faltase un compromiso igualmente firme con el sistema multilateral, en una pérdida de autoridad de la OMC o en la creación de bloques comerciales antagónicos. El elemento fundamental para la credibilidad del nuevo régimen comercial es la aceptación por todos los países de las nuevas disciplinas en materia de resolución de disputas. La prueba de fuego se planteará cuando se produzcan los primeros casos de conflictos comerciales sometidos a los nuevos procedimientos de la OMC, en particular si dichos casos afectan a los principales actores y ponen en cuestión políticas de carácter esencialmente interno. Todos estos elementos apuntan a la necesidad de mantener la dinámica del proceso de liberalización a nivel multilateral a través de reformas evolutivas en el marco de la OMC. En vista de que el proceso de ejecución de los compromisos adquiridos en la Ronda Uruguay está aún en curso, no parece oportuno plantear un nuevo ciclo global de negociaciones multilaterales, sino más bien iniciar el proceso de consideración de nuevos temas que afecten al desarrollo de las relaciones comerciales. La reunión ministerial de Singapur, por celebrarse en diciembre de 1996, debería conducir a la definición de un programa de trabajo que permita la consideración de dichos temas en el marco de la OMC. Conviene abordar aquí brevemente ciertas coordenadas que permiten un enfoque multilateral de los mismos. En este sentido, cabe distinguir tres tipos de cuestiones que se sitúan en la nueva frontera de las relaciones comerciales, pero cuya problemática es sensiblemente distinta. En primer lugar, se trata de propuestas de incorporar a la OMC disciplinas relativas a la inversión extranjera y a las políticas de competencia. En ambos casos, la lógica de dicha inclusión corresponde al objetivo primordial de la OMC de promover la liberalización comercial. En lo que se refiere a la inversión extranjera, distintos aspectos del tema fueron tratados en varios de los acuerdos concluidos en la Ronda Uruguay, y en particular en los acuerdos sobre servicios, pro-

piedad intelectual y sobre medidas relativas a la inversión con impactos comerciales. En vista del aumento significativo de los flujos de inversión extranjera, y de la ausencia de un régimen multilateral que englobe los distintos aspectos de la misma, existen argumentos de peso para tratar dicho tema en el marco de la OMC. En cuanto a las relaciones entre comercio y políticas de competencia, la principal novedad es que, por primera vez, la OMC consideraría el impacto sobre el comercio de prácticas restrictivas atribuibles a actores privados. No puede, sin embargo, ignorarse que un número creciente de conflictos comerciales tiene su origen en la dificultad de penetrar en ciertos mercados como resultado de un acuerdo entre empresas o del abuso de posiciones dominantes. Sería irrealista plantearse a nivel global la creación de una institución supranacional con poderes de investigación y ejecución en materia de prácticas restrictivas de la competencia. Ello no debería, sin embargo, impedir el explorar en la OMC un enfoque más modesto por el cual los Gobiernos asuman ciertas obligaciones mínimas en materia de políticas nacionales de competencia. Los procedimientos de resolución de disputas de la OMC podrían ser aplicados en aquellos casos en que un Gobierno no aplique de forma adecuada a las empresas bajo su jurisdicción las disciplinas multilaterales acordadas. Un segundo subgrupo de temas se refiere a las relaciones entre el sistema comercial y otras políticas, en particular la política medioambiental y social, que pueden verse afectadas por, y a su vez afectar a, la liberalización del comercio. La inclusión de dichos temas en la agenda de la OMC es vista con gran recelo por los PVD, que temen que el objetivo perseguido sea el de justificar nuevas formas de proteccionismo. Una actitud de prudencia es por tanto necesaria. La función de la OMC no puede ser la de convertirse en un garante global para la fijación y el respecto de normas en materias que excedan sus propias competencias. La debilidad actual que caracteriza la cooperación intergubernamental en materia social y medioambiental debería ser corregida a través de un reforzamiento de las instituciones multilaterales competentes más que mediante una expansión de las competencias de la OMC. Al mismo tiempo, no es posible ignorar que existen interacciones entre el sistema comercial y las políticas relativas al medioambiente y



la protección social y que dichas interacciones deberían ser discutidas en distintos foros multilaterales, incluida la OMC. Dicha discusión debería ofrecer garantías frente al riesgo de abusos proteccionistas, en particular los derivados de la utilización de restricciones comerciales como mecanismo para compensar diferencias en los costes de producción. Existen, por otra parte, claras diferencias en el tratamiento que podría darse en la OMC al tema de las relaciones con la política medioambiental y al de las relaciones con la política social. Mientras que una serie de convenios multilaterales para la protección del medioambiente prevé la aplicación de medidas comerciales, no es así para las distintas convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativas a la protección de los derechos de los trabajadores. Asimismo, las reglas actuales de la OMC prevén, en determinadas circunstancias, la utilización de restricciones al comercio para asegurar el cumplimiento de ciertas normas medioambientales, pero dichas reglas no serían normalmente de aplicación en el

caso de normas sociales<sup>4</sup>. Por estas razones,

el tema de las relaciones entre

el comercio y el medioambiente

ha sido objeto de discusión en

el GATT, incluso desde antes

de la conclusión de la Ronda

Uruguay. Cabe, por tanto,

plantearse que la reunión

ministerial de Singapur alcance

ciertos acuerdos, aun preliminares,

sobre las relaciones

entre las políticas comerciales y las

políticas del medioambiente. En particular,

es urgente clarificar las relaciones entre las reglas de la OMC y las disposiciones comerciales de los acuerdos multilaterales del medioambiente. En una perspectiva más a medio plazo, sería importante reflexionar sobre los medios para asegurar una cooperación más estrecha entre la OMC y las organizaciones internacionales en materia de medioambiente, aun cuando dicha cooperación se vea actualmente dificultada por la fragmentación y debilidad institucional de las últimas. En virtud de su gran sensibilidad política, una actitud más cauta será probablemente necesaria en relación con el tema de la interacción entre el comercio y las normas de protección social. En el marco de la Cumbre Social de

Copenhague se alcanzó un consenso sobre el compromiso de todos los países de respetar ciertas normas básicas de la OIT en materia de derechos de los trabajadores, en particular las relativas a la libertad de asociación, igualdad de oportunidades, prohibición del trabajo forzado y del trabajo infantil. Dicho compromiso debería traducirse en una reflexión, en el seno de la OIT, sobre el reforzamiento de los mecanismos de vigilancia y resolución de disputas relativos a dichas convenciones. En el marco de la OMC, podría quizá discutirse sobre los medios necesarios para asegurar una mayor atención, en el sistema comercial, a través de sus mecanismos de vigilancia, respecto a casos de clara violación de los derechos básicos de los trabajadores, aunque sin plantearse la utilización de sanciones comerciales. Por último, cabe referirse al tema sistémico de las relaciones entre el comercio y la moneda. El impacto sobre las relaciones comerciales de los desequilibrios monetarios fue objeto de una Declaración Ministerial a la conclusión de la Ronda Uruguay<sup>5</sup>. Sobre esta base, se han iniciado contactos exploratorios entre el director general de la OMC, el director gerente del FMI y el presidente del BM para reforzar la cooperación entre las tres instituciones. Las relaciones entre política comercial y política monetaria en el proceso de ajuste de desequilibrios externos son uno de los ejes centrales para el funcionamiento del sistema económico internacional. Sin embargo conviene ser conscientes de las limitaciones actuales para abordar dicho tema en el marco de una cooperación interinstitucional, dada la debilidad que caracteriza el pilar monetario del sistema multilateral. El tema de las interacciones entre comercio y moneda debería ser considerado en sus implicaciones globales, y no exclusivamente en relación con las políticas de ajuste de los PVD. En vista de dichas limitaciones, convendría quizá en una primera etapa concentrar la cooperación OMC/FMI en el establecimiento de mecanismos de alerta temprana en relación con la evolución de políticas comerciales o monetarias que puedan tener un negativo sobre la coherencia del sistema. Desde el punto de vista del impacto sobre la política comercial, convendría una vigilancia especial con respecto a los desequilibrios monetarios que puedan conducir a un aumento de las presiones proteccionistas o a una distorsión de los flujos

*“La función de la OMC no puede ser la de convertirse en un garante global”*



comerciales. Desde el punto de vista de la estabilidad monetaria, la misma vigilancia sería precisa en relación con los conflictos comerciales que se sitúen al margen de los mecanismos de la OMC y que puedan tener un efecto desestabilizador sobre los mercados financieros. En este sentido podría plantearse una integración de dichos sistemas de alerta temprana en los mecanismos de vigilancia global y por países que mantienen el FMI y OMC, sobre la base, en la medida de lo posible, de un análisis común por parte de las secretarías de las dos instituciones.

### **Hacia un reforzamiento del pilar monetario del sistema económico internacional**

La debilidad actual de los mecanismos de coordinación de las políticas macroeconómicas a nivel global contrasta con el papel central atribuido al pilar monetario en el sistema de Bretton Woods. Si bien existe un reconocimiento generalizado sobre los fallos que han caracterizado el régimen actual de tipos de cambios flotantes, no existe actualmente consenso o voluntad política para emprender una reforma global del sistema monetario. La coordinación de las políticas macroeconómicas de los países con peso determinante en el sistema (Estados Unidos, Japón, Alemania) se ha producido, de forma esporádica, en el marco del G-7. Dicha coordinación ha permitido corregir ciertos desequilibrios en los tipos de cambio, a través de la intervención concertada de los bancos centrales, pero ha tenido una influencia mucho más limitada en el ajuste de las políticas monetarias y, sobre todo, fiscales. La conclusión de los acuerdos del Plaza y del Louvre, que incluían la utilización de diversos indicadores para facilitar la coordinación de políticas y la fijación informal de bandas para la fluctuación de las distintas monedas, pareció augurar una evolución progresiva hacia un sistema monetario más estructurado. Sin embargo, dicha tendencia no ha llegado a consolidarse. Al mismo tiempo, la expansión de los mercados financieros, consecuencia de la innovación tecnológica y de la liberación de los movimientos de capitales, plantea nuevos desafíos para la gestión del sistema monetario. Si bien el incremento espectacular de los flujos financieros privados conlleva

indudables beneficios en términos de crecimiento y eficacia económica, también implica mayores riesgos de inestabilidad del sistema. El proceso de mundialización ha limitado igualmente una de las supuestas ventajas del sistema de tipos de cambio flotantes, en la medida en que las políticas monetarias nacionales se van cada vez más afectadas por los factores externos, aun en ausencia de obligaciones relativas al mantenimiento del tipo de cambio. Con el final en 1971 del sistema de paridades ajustables, el FMI ha perdido su papel central en la gestión del sistema monetario. Si bien el director gerente del FMI participa, de forma limitada, en las reuniones del G-7, los mecanismos de vigilancia multilateral previstos en los estatutos del Fondo tienen poca influencia en los procesos de coordinación de políticas entre los países claves del sistema. La atención del FMI se ha centrado en los PVD y, más recientemente, en los países en transición hacia una economía de mercado. Ello le ha permitido desempeñar un papel decisivo en la gestión de la crisis de la deuda, así como en el apoyo a las políticas de ajuste en los países con bajo nivel de renta. La rápida movilización de sus recursos para hacer frente a la crisis mejicana es una señal de la importante contribución que puede realizar el FMI para mantener la confianza de los mercados financieros en las llamadas economías emergentes. Si bien todas estas funciones deberían ser mantenidas, e incluso reforzadas, el futuro del Fondo como institución monetaria depende de su capacidad para recuperar su influencia sobre el proceso de ajuste a nivel global. La asimetría que caracteriza al sistema actual no es sostenible a medio plazo e implica una confusión creciente entre los papeles respectivos del FMI y del BM. De hecho algunos autores han llegado a proponer una fusión de las dos instituciones, con lo cual se perdería el polo de referencia monetaria en el sistema multilateral. La reunión del G-7 en Halifax propuso reformas institucionales en el papel del FMI. Sin embargo, toda la atención se centra en el reforzamiento de su papel de prevención y respuesta frente a crisis financieras que afecten al flujo de capitales hacia las economías emergentes. En lo que se refiere al papel del Fondo en relación con el proceso de coordinación de políticas en el G-7, ni el comunicado de Halifax ni el del Comité Interino ofrecen ele-



mentos novedosos. En vista de la falta de perspectivas actuales para un proceso de reforma más ambicioso, cabe plantearse una estrategia evolutiva que permita avanzar hacia el objetivo de un sistema monetario más estable sobre la base de una mayor consistencia entre las políticas macroeconómicas de los tres grandes actores del sistema. La introducción del euro como moneda única debería contribuir al proceso de coordinación de políticas a nivel global, en la medida en que permita a la UE actuar de forma coherente en las distintas instancias multilaterales donde se discuten los temas monetarios<sup>6</sup>. Un primer paso para la reforma del sistema podría consistir en el afianzamiento de los mecanismos de vigilancia multilateral y coordinación de políticas en el seno del G-7. Sobre la base de elementos de los acuerdos del Louvre, cabría fijar objetivos relacionados con los tipos de cambio de las principales monedas y reforzar los mecanismos de vigilancia de las políticas macroeconómicas. Si bien el carácter informal pudiera mantenerse en una primera fase, la

meta a alcanzar sería una mayor formalización que resulte en una auténtica coordinación de políticas.

*“Una revisión sustancial de las prioridades financieras contribuiría a la eliminación de la pobreza absoluta”*

Para asegurar el carácter permanente y multilateral de los ejercicios de vigilancia deberían reforzarse los vínculos entre el G-7 y el FMI. El Fondo podría tener una participación más activa en las reuniones del G-7 a nivel de ministros de Hacienda, en las que podría presentar su opinión sobre los ajustes de políticas necesarios para asegurar la estabilidad del sistema y alertar sobre posibles inconsistencias entre las políticas seguidas por los miembros del G-7. Igualmente podría plantearse una consideración especial de los procesos de coordinación del G-7 en las instancias directivas del FMI, y en particular en su Comité Ejecutivo y en el Comité Interino a nivel ministerial. En la medida en que el sistema funcione eficazmente, y en base a la experiencia, podría iniciarse una discusión más estructurada sobre los papeles respectivos del G-7 y el FMI en la coordinación de políticas macroeconómicas y sobre posibles reforzamientos institucionales que permitan al Fondo desempeñar un

papel más central en la gestión del sistema monetario<sup>7</sup>. Los procesos de vigilancia multilateral del Fondo deberían prestar igualmente una mayor atención al análisis de la evolución y composición de los flujos de capital, cuya influencia actual es muy superior a la de la balanza por cuenta corriente. Este mensaje ha sido resaltado en la última reunión del Comité Interino, que prevé igualmente un aumento de la calidad y cantidad de la información que los países deben facilitar al Fondo en los procesos de vigilancia multilateral, así como el establecimiento de criterios para la publicación de dicha información. Estas medidas se sitúan en la perspectiva de un reforzamiento del papel de prevención del Fondo que permita evitar crisis financieras que afecten al flujo privado de capitales hacia las economías emergentes. En previsión de dichas crisis, se ha decidido establecer un mecanismo financiero de emergencia que permita una rápida respuesta del Fondo, lo que debería implicar un aumento significativo de los recursos disponibles para hacer frente a dichas emergencias. En la reunión de Halifax se decidió igualmente iniciar el estudio sobre dos temas de gran importancia para la gestión del sistema financiero. En primer lugar se trataría de examinar los procedimientos para resolver ordenadamente futuras crisis de la deuda que tengan en cuenta la gran variedad de fuentes financieras que actualmente integran el flujo privado de capital hacia los PVD. El problema es cómo implicar en la resolución de eventuales crisis a los titulares de obligaciones y fondos de inversión, que han reemplazado actualmente a los préstamos sindicados bancarios como la principal fuente de capital privado para las economías emergentes. En segundo lugar se ha iniciado un proceso de revisión global de los mecanismos actuales de cooperación entre las instituciones responsables de la supervisión de las distintas entidades financieras. Se trataría de conseguir un reforzamiento de las normas de supervisión a nivel global a fin de asegurar la estabilidad del sistema financiero y evitar que la internacionalización de los mercados resulte en un debilitamiento progresivo de las reglamentaciones prudenciales. Los principales desafíos estriban en asegurar la cobertura tanto de las instituciones bancarias como no bancarias, así como la extensión de las normas de supervisión al mayor número posible de mercados.



### La crisis de la cooperación internacional para el desarrollo

En el esquema original de instituciones multilaterales establecido al final de la Segunda Guerra Mundial, la política de cooperación para el desarrollo sólo desempeñaba un papel secundario frente a los pilares comercial y monetario. El proceso de descolonización, así como el contexto político de la Guerra Fría, condujo de forma progresiva a la afirmación de la política de desarrollo como un pilar esencial de la cooperación internacional. Dicha tendencia se reflejó en la expansión de los recursos del BM y el reforzamiento de sus elementos concesionales, la integración de una dimensión “desarrollo” en las estructuras del FMI y del GATT, así como en la emergencia de la política de desarrollo como actividad central de la ONU, tanto a nivel político como operativo. En los últimos años se ha producido, sin embargo, una tendencia de signo contrario, que resulta de un cuestionamiento generalizado sobre la eficacia y justificación de la AOD y se traduce en el debilitamiento del apoyo a las políticas de cooperación. A pesar del compromiso de atribuir un 0,7% del PNB (Producto Nacional Bruto) a la ayuda para el desarrollo, la AOD descendió en términos reales en 1993 y 1994, pasando a representar sólo el 0,29% del PNB de los países donantes. Los procesos de reducción presupuestaria han afectado en particular a los organismos multilaterales, como ilustran las dificultades actuales para la recomposición de los fondos de la Asociación Internacional para el Desarrollo del BM y la crisis financiera de las actividades operacionales para el desarrollo de las Naciones Unidas, en particular del Programa para el Desarrollo (PNUD). Estos índices cuantitativos no son desde luego la única dimensión del problema. El fenómeno de “cansancio respecto a la ayuda” se ve alimentado por críticas, a menudo justificadas, sobre la eficacia de la AOD en el proceso del desarrollo. La diversidad de experiencias de los países en vía de desarrollo ilustra, fuera de toda duda, que éste último es función esencialmente de las políticas nacionales. En ausencia de políticas nacionales que integren eficazmente las distintas dimensiones del desarrollo, el impacto de la AOD será mínimo y, en ciertos casos, incluso contraproducente. También está

fuera de cuestión que los flujos privados de capital y la expansión del comercio constituyen fuentes mucho más significativas que la AOD en la transferencia de recursos hacia los PVD. Asimismo deben tenerse en cuenta las críticas sobre los objetivos y prioridades de los países donantes en sus políticas de cooperación, la integración insuficiente de objetivos medioambientales y sociales en las políticas de los organismos multilaterales, la ausencia de una coordinación efectiva sobre el terreno entre los distintos donantes multilaterales y bilaterales o los problemas de gestión nacional de recursos externos o de ausencia de participación de las poblaciones afectadas. Aun reconociendo la validez de muchas de éstas críticas, éstas deberían conducir a una nueva justificación y a una reforma en la gestión de los programas de ayuda más que a un cuestionamiento de la misma. Los flujos privados de capital y la expansión del comercio sólo benefician a un número aún limitado de PVD. Si bien la integración en la economía mundial de los países menos avanzados dependerá esencialmente de sus políticas internas, el proceso de ajuste requerirá un apoyo sostenido de la comunidad internacional. Más allá de los imperativos de solidaridad internacional frente al fenómeno creciente de la pobreza y la marginación, la cooperación para el desarrollo deberá fundarse en un concepto de corresponsabilidad para la solución de ciertos problemas globales. Es evidente, por ejemplo, que los problemas medioambientales de carácter global sólo pueden ser resueltos eficazmente con la cooperación de los PVD y que dicha cooperación a menudo exigirá flujos financieros adecuados para hacer frente a los costes incrementales que resultan de la introducción de nuevas tecnologías y métodos de producción. La pobreza, a menudo origen de muchos problemas medioambientales en los PVD, incide igualmente en fenómenos sociales con implicaciones globales, tales como la explosión demográfica o los flujos migratorios. En última instancia, situaciones de pobreza extrema y marginación del sistema mundial pueden generar conflictos civiles y crisis humanitarias, cuya resolución sería a menudo más costosa para la comunidad internacional. Por el contrario, una política de desarrollo sólida y bien concebida podría desempeñar un papel importante en la prevención de conflictos, así como en la expansión de los mercados



internacionales y el afianzamiento de los sistemas democráticos. El elemento más esperanzador en los últimos años ha sido la emergencia, como resultado de un ciclo de grandes conferencias internacionales convocadas por la ONU, de un consenso internacional en torno a un concepto del desarrollo sostenible centrado en la persona humana. La celebración en 1995 de la Cumbre para el Desarrollo Social y la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres viene a completar dicho ciclo de conferencias. La interrelación entre los objetivos de las mismas ha sido subrayada por el secretario general de las Naciones Unidas en su informe sobre un Programa de desarrollo. El desafío actual, parte integrante de las discusiones intergubernamentales sobre tal programa y la reforma institucional de la ONU en el sector económico y social, estriba en cómo asegurar un seguimiento integrado y eficaz de los resultados de dichas conferencias. Como dijimos, la reforma del ECOSOC debería permitir a las Naciones Unidas constituirse en foro para la promoción del desarrollo sostenible.

*“Con el final del sistema de paridades ajustables, el FMI ha perdido su papel central en la gestión del sistema monetario”*

Hoy más que nunca es necesario mantener la atención política sobre las dimensiones globales de la política de cooperación al desarrollo, establecer prioridades para la acción multilateral en base al consenso alcanzado en las conferencias internacionales, asegurar una discusión crítica y realista sobre las políticas de cooperación y promover una mejor coordinación entre los distintos donantes y las autoridades de los PVD. Estas funciones podrían ser desempeñadas por un ECOSOC renovado, que aseguraría tanto el seguimiento integrado de los resultados de las conferencias como la evaluación permanente de la eficacia de las políticas de ayuda. Actualmente los debates en la ONU sobre la AOD se limitan en exceso a la repetición de argumentos relativos al nivel global de la ayuda. Si bien dicha dimensión es importante, debería verse completada por una atención creciente a los problemas relativos a la eficacia en la utilización de la AOD. El ECOSOC, cuya función global es orientar y coordinar los fondos de desarrollo de la ONU, podría proporcionar igualmente un foro político en el que los distin-

tos donantes, multilaterales y bilaterales, y los PVD intercambien experiencias sobre los temas horizontales que plantea la gestión de la AOD. Dicha función de foro político debería ir acompañada de una revisión de las prioridades de la AOD, tanto a nivel multilateral como bilateral. Esta revisión tendría que promover la plena integración de los objetivos sociales y medioambientales en el centro mismo de la política de cooperación al desarrollo. En la Cumbre Social de Copenhague se llegó a un acuerdo sobre el objetivo 20/20, que implica un compromiso voluntario entre los países donantes y receptores para dedicar un 20% del gasto público y de los presupuestos de ayuda a la financiación de programas sociales básicos (salud y educación primarias, acceso al agua potable, programas de nutrición, salud reproductiva). En la actualidad, un promedio de sólo el 7% de la AOD y 10% de los presupuestos de los PVD se dedica a la financiación de dichos objetivos. Una revisión sustancial de las prioridades financieras, que no implica necesariamente recursos adicionales, contribuiría a la eliminación de la pobreza absoluta y a alcanzar los objetivos de desarrollo humano acordado en las distintas conferencias onusianas. Junto con la financiación de programas medioambientales de impacto global, la prioridad atribuida al desarrollo humano ofrecería una nueva justificación y legitimidad para la AOD, conducentes a un mayor consenso político para el aumento progresivo de los presupuestos de ayuda. Al mismo tiempo que se produce una revisión de prioridades sectoriales es necesario reconsiderar la distribución de la ayuda por países, que actualmente responde en muchos casos a consideraciones geoestratégicas o comerciales más que a una auténtica motivación de desarrollo. Será necesario concentrar en primer lugar la AOD en los países menos avanzados y de bajo nivel de renta. Un objetivo prioritario de dicha ayuda debería ser el apoyo a reformas internas que permitan la integración progresiva de dichos países en la economía mundial, ya que sólo una mayor inversión privada y una mayor competitividad del sector comercial permitirán generar un crecimiento económico sostenido. Al mismo tiempo, la prioridad atribuida al desarrollo humano contribuiría tanto al crecimiento económico como a asegurar la dimensión social de las políticas de ajuste. Los organismos multilaterales



de desarrollo deberían igualmente adaptar sus políticas a estas nuevas prioridades. En la última década se ha producido un aumento significativo de los recursos acordados por el BM a la financiación del desarrollo de los recursos humanos y de proyectos medioambientales. También se ha producido un esfuerzo por una mejor integración de la dimensión social y medioambiental en los proyectos y programas tradicionales. Sin embargo, la estructura altamente centralizada del BM plantea una serie de dificultades para la gestión de programas sociales o de asistencia técnica, cuyo éxito depende de un diálogo permanente con las autoridades nacionales y de la participación de las poblaciones afectadas. Por su parte, las actividades operacionales de las Naciones Unidas, y en particular el PNUD, cuentan con la ventaja de una presencia activa sobre el terreno. Sin embargo el PNUD, a pesar de mejoras significativas en su gestión, así como en la definición de prioridades, continúa afectado por la debilidad de su base financiera y la dispersión de sus actividades en un gran número de microproyectos. El aumento de la eficacia de la ayuda proporcionada por las instituciones multilaterales exigirá, por tanto, una cooperación mucho más estrecha entre los distintos organismos, en particular entre las instituciones de Bretton Woods y otras organizaciones del sistema onusiano, que deberá fundarse en una mejor definición de las ventajas comparativas de cada institución. Esta cooperación debería englobarse en un esfuerzo por mejorar sustancialmente la coordinación sobre el terreno de las políticas de ayuda, en base a una auténtica corresponsabilidad entre las autoridades nacionales y los distintos donantes, tanto bilaterales como multilaterales. Por último, es importante resaltar que la política de cooperación al desarrollo excede en buena medida los límites de la AOD. El funcionamiento del sistema comercial y monetario tiene a menudo un impacto mucho más decisivo sobre las perspectivas de los PVD. De ahí la importancia de la integración de la dimensión "desarrollo" en otras instituciones multilaterales, en particular el FMI y la OMC. En el caso del FMI, además de los elementos sistémicos mencionados, es esencial que éste continúe desempeñando un papel de apoyo a los procesos de ajuste en países de nivel de renta baja y altamente endeudados a través de su Facilidad Reforzada para el Ajuste Estructural

(ESAF). La OMC debería atribuir prioridad a la plena integración de los PVD en el sistema comercial multilateral y resistir políticas de carácter proteccionista o unilateral. En dicha tarea, la OMC puede verse asistida por la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), cuyo papel futuro debería ser definido en la sesión a celebrar en abril de 1996 en África del Sur. El papel de la UNCTAD debería centrarse en el análisis de los temas comerciales desde una perspectiva de desarrollo, mientras que la negociación y gestión de acuerdos internacionales sobre el comercio correspondería a la OMC.

1995 ha presenciado los inicios de un proceso de reforma de los organismos económicos multilaterales. Tras la cumbre del G-7 en Halifax, el comité interino del FMI adoptó una serie de medidas para reforzar su capacidad de prevención y respuesta ante crisis financieras. Las preparaciones de la reunión ministerial de Singapur han lanzado un debate sobre la agenda futura de la OMC. Las discusiones sobre la reforma institucional de las Naciones Unidas atribuyen cada vez mayor importancia al papel que la ONU debería desempeñar en los sectores económicos y sociales. En el marco de las negociaciones sobre la elaboración de un Programa de desarrollo se avanza en la dirección integrada y multidimensional del desarrollo sostenible, fundada en las prioridades resultantes de las grandes conferencias internacionales y de un reforzamiento de la función de coordinación del ECOSOC. Es evidente, sin embargo, que las ambiciones del proceso de reforma son limitadas. No existe actualmente el consenso político necesario para plantearse la creación de nuevas instituciones internacionales, como por ejemplo un Consejo de Seguridad Económico, o para abordar una reforma global del sistema monetario internacional. Sin duda, dichas limitaciones responden a la contradicción fundamental que caracteriza hoy la cooperación internacional en temas económicos, sociales o medioambientales: por un lado, el reconocimiento de la disminución de la eficacia de las políticas internas ante el avance espectacular del proceso de mundialización; por otro, la debilidad del apoyo político a



las instituciones multilaterales, que dificulta toda política que implique una expansión de sus competencias. Parece por tanto inevitable que, al menos a corto plazo, se mantenga una cierta falta de equilibrio entre la integración global de los mercados y los mecanismos institucionales que permiten la gestión ordenada de los mismos. Cabe, sin embargo, esperar que el interés actual por el funcionamiento del sistema económico multilateral permita sentar las bases para un proceso evolutivo de reformas que conduzcan a un reforzamiento y mayor coherencia del sistema. Las sugerencias contenidas en este artículo sobre posibles mejoras en el funcionamiento del sistema comercial, monetario y de desarrollo, se sitúan en esta perspectiva.

## Notas

1. Entre las distintas publicaciones que abordan de forma global la reforma de los organismos económicos internacionales, cabe destacar las siguientes: Commission on Global Governance (1995) *Our Global Neighbourhood*, Oxford University Press; Kenen, P.B. (ed.) (1994) *Managing the World Economy*, Institute for International Economics; Haq, Jolly, Straten (1995) *The UN and the Bretton Woods Institutions*, Macmillan; Childers, Urquhart (1994) *Renewing the United Nations System*; Ford Foundation (1995) *Las Naciones Unidas en su segundo cincuentenario*; South Centre (1995) *Reforming the United Nations: A View from the South*; Kirshner, O. (ed.) (1996) *The Bretton Woods-GATT System*, M.E. Sharpe.

2. La propuesta de crear un Consejo de Seguridad Económico se encuentra reflejada en el cap.4, pp 153-162, del Informe de la Comisión sobre Gobernabilidad Global. Una propuesta similar ya había sido avanzada en UNDP (1994) *Human Development Report*.

3. El FMI y el Banco Mundial concluyeron en 1947 acuerdos de relación con la ONU en base al art. 63 de la Carta de las Naciones Unidas. Su estatuto jurídico es, por tanto, el de agencias especializadas del sistema de Naciones Unidas. Un acuerdo semejante no se concluyó nunca entre el GATT y la ONU, aunque el GATT fuese considerado de facto como una agencia especializada. En septiembre de 1995 se produjo un intercambio de cartas entre el secretario general de las Naciones Unidas y el director general de la OMC por el que se continúa la práctica existente de cooperación entre las dos instituciones.

4. De forma general, las reglas de la OMC permiten la aplicación a los productos importados de normas nacionales relativas a las características de un producto, pero no de aquellas normas que se refieren a las condiciones de producción. Según el caso, las normas medioambientales pueden referirse a características del producto o a métodos de producción, mientras que las reglamentaciones laborales se refieren exclusivamente a las segunda categoría.

5. En el curso de las negociaciones de la Ronda Uruguay, la Comunidad Europea y Canadá presentaron propuestas concretas para reforzar la cooperación entre el GATT, el FMI y



el BM. La propuesta europea planteaba, entre otras medidas, la conclusión de un acuerdo de cooperación entre las instituciones, la preparación de un informe común sobre la coherencia entre políticas comerciales, monetarias y financieras y la participación de las distintas instituciones en los respectivos ejercicios de vigilancia global y por país.

6. Una tesis contraria es la defendida en Kenen, P. (1995) *Economic and Monetary Union in Europe*, Cambridge. Kenen argumenta que la Unión Monetaria puede dificultar el proceso de coordinación de políticas en el G-7. Kenen considera que la Unión Monetaria disminuirá la preocupación de los países europeos por las fluctuaciones del dólar y que el Banco Central Europeo deseará establecer una alta credibilidad anti inflacionista con lo que se opondrá a políticas de intervención en los mercados de cambios. Al mismo tiempo se resaltan las ambigüedades del art. 109 del Tratado de Maastricht en lo relativo a la representación externa de la Unión en temas monetarios.

7. La propuesta más ambiciosa para la reforma del sistema monetario es la contenida en Williamson (1985) *The Exchange Rate System*, Institute for International Economics. En una elaboración más reciente Williamson sugiere que, en una primera etapa, la cooperación se base en el establecimiento de bandas para la fluctuación de las monedas más que en un esquema más amplio de coordinación de políticas. Véase Williamson y Henning en *Managing the World Economy*, op. cit. Las perspectivas actuales para la aceptación de dicha propuesta, aun en su forma modificada, son remotas. Un objetivo más limitado, que se concentraría en evitar desequilibrios particularmente graves entre las grandes monedas, ha sido propuesto por Goldstein (1995) *The Exchange Rate System and the IMF: A Modest Agenda*, Institute for International Economy. Es interesante señalar que tanto Williamson como Goldstein sugieren un papel más importante para el FMI en la coordinación del G-7.